



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 lutego 2023 r.

Poz. 1508

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.126.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 10 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVI/812/2023 Rady Miasta Knurów z dnia 11 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIII/412/2020 Rady Miasta Knurów z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Knurów, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2519 ze zm.), dalej jak: *ustawa*, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 stycznia 2023 r. Rada Miasta Knurów podjęła uchwałę Nr LXVI/812/2023 w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIII/412/2020 Rady Miasta Knurów z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Knurów.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 4 ustawy, a także art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 stycznia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

Na mocy § 1 analizowanej uchwały dokonano zmiany uchwały Nr XXXIII/412/2020 Rady Miasta Knurów z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Knurów, dalej jako: *Regulamin*.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1-ust. 3 ustawy:

1. Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej „regulaminem”; regulamin jest aktem prawa miejscowego.

2. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie:

a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów

medycznych, które powstały w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon oraz odpadów tekstyliów i odzieży, a także odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych,

c) uprzątkania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków;

2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) (uchylony);

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

2a. Rada gminy może w regulaminie:

1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;

2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;

3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;

4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;

5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny;

6) wprowadzić obowiązek stosowania indywidualnego oznakowania pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych w sposób, który pozwoli na identyfikację:

a) właściciela nieruchomości, na której są wytwarzane odpady komunalne, lub

b) osób wymienionych w art. 1 pkt 1 lit. b – w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1;

7) określić sposób zgłaszania lokalizacji miejsca gromadzenia odpadów przez właściciela nieruchomości w celu zapewnienia prawidłowej realizacji usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;

8) wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości.

3. Rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu.

Należy podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Dodatkowo trzeba wskazać, że ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz. 1549), art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy otrzymał nowe brzmienie: *Ilekoć w ustawie jest mowa o: 1) nieczystościach ciekłych – rozumie się przez to ścieki gromadzone przejściowo w zbiornikach bezodpływowych lub osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków*. Zmiana ta weszła w życie z dniem 9 sierpnia 2022 r. W porównaniu do poprzedniego brzmienia ww. przepisu, rozszerzono zakres definicji nieczystości ciekłych o ścieki z osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków, co spowodowało konieczność określenia w regulaminach utrzymania czystości i porządku częstotliwości i sposobu pozbywania się komunalnych osadów ściekowych przez właścicieli nieruchomości (art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy odnosi się w sposób ogólny do „nieczystości ciekłych”). Co istotne, zgodnie z art. 11 ww. ustawy zmieniającej, rady gmin zostały zobligowane do dostosowania swoich regulaminów utrzymania czystości i porządku w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Rada przed podjęciem uchwały nie dopełniła wymogu proceduralnego z art. 4 ust. 1 ustawy, tj. konieczności uprzedniego zaopiniowania projektu regulaminu przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Jak bowiem wynika z pisma przesłanego organowi nadzoru w dniu 7 lutego 2023 r. (Nr pisma: GKRIÓŚVIII.KW.007.2023), organ Gminy zwrócił się do inspektora sanitarnego o opinię w przedmiotowej sprawie dopiero w dniu 7 lutego 2023 r., a zatem już po podjęciu uchwały. Tymczasem brzmienie art. 4 ust. 1 ustawy nie pozostawia wątpliwości w kwestii tego, że zasięgnięcie opinii organu sanitarnego powinno poprzedzać przyjęcie regulaminu. Mimo iż analizowana uchwała dotyczy jedynie zmiany regulaminu, to jednak ma ona materialnie na tyle istotny charakter, że obowiązek zasięgnięcia opinii organu sanitarnego należy uznać za bezwzględnie wiążący również i w tym przypadku.

Wskazania przy tym wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała winna spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa (tj. materialnie mieścić się w zakresie ustawowej delegacji), a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można również obowiązek współdziałania (w formie niewiążącej opinii lub uzgodnienia), z innymi organami administracji publicznej. Jednocześnie brak przedmiotowego współdziałania przesądza o konieczności zakwestionowania wadliwej uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru uchwała zawiera również inne uchybienie. Na mocy § 1 ust. 3 Rada nadała nowe brzmienie § 19 Rozdziału 5 Regulaminu: *Właściciele nieruchomości wyposażonych w zbiorniki bezodpływowe lub osadniki w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków są zobowiązani opróżniać je z częstotliwością wynikającą z pojemności zbiornika i ilości wytwarzanych nieczystości ciekłych, którą ustala się na podstawie wskazań licznika poboru wody lub norm zużycia wody wynikających z właściwych przepisów: jednak nie rzadziej niż 1 raz na 3 miesiące – dla zbiorników bezodpływowych, oraz nie rzadziej niż 1 raz na rok, chyba, że producent zaleca inaczej – dla przydomowych oczyszczalni ścieków*.

W powołanej regulacji uchwały Rada określiła zatem częstotliwość pozbywania się z nieruchomości nieczystości ciekłych zgromadzonych w osadnikach w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków poprzez odwołanie do zaleceń producenta, a zatem do norm mających charakter ściśle techniczny. Taka konstrukcja przepisu ma jednak charakter nieprecyzyjny, bowiem w całości uzależnia częstotliwość pozbywania się nieczystości ciekłych od zaleceń producenta (w takim układzie producent może bowiem zalecić pozbywanie się ich z częstotliwością mniejszą niż 1 raz na rok, jak chce tego Rada). W konsekwencji ww.

regulacja uchwały jest na tyle nieprecyzyjna, iż nie można uznać, że wypełnia ona w sposób prawidłowy delegację z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy z zakresie, w jakim ustawa wymaga od rady określenia częstotliwości pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości.

Należy zaznaczyć, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z ww. art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co zobowiązuje organ stanowiący gminy do formułowania zawartych w uchwale postanowień w sposób jasny, czytelny i przejrzysty. W opinii Wojewody kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów.

Omawiane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXVI/812/2023 Rady Miasta Knurów – w całości – należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz